联 合 国 S/2019/711



安全理事会

Distr.: General
5 September 2019
Chinese
Original: English

安全理事会第 2437(2018)号决议的执行情况

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2437(2018)号决议第 3 段提交的，安理会在该决议中再次要求我报告第 2240(2015)号决议的执行情况，特别是其中第 7 至 10 段的执行情况。

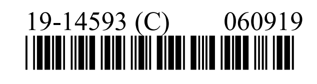
2. 本报告介绍了自 2018 年 8 月 31 日我提交上次报告(S/2018/807)以来直至 2019 年 8 月 31 日的事态发展，其中所载信息和意见均以会员国、相关国际和区域机关及联合国系统提交的文件为依据。

二. 地中海利比亚沿岸海域偷运移民和贩运人口的情况

3. 自从我上次报告发表以来，世界仍然面临着严峻的现实，地中海仍然是偷运和贩运难民和移民的高容量通道。2019 年又有数千人在途中死亡或失踪，或被送回而再次面临严重伤害和不确定局势。据联合国难民事务高级专员公署(难民署)和国际移民组织(移民组织)记录，2018 年 9 月 1 日至 2019 年 7 月 31 日期间，共有 82 236 名难民和移民经海路抵达欧洲，比 2018 年同期记录的大约 111 200 人减少了 26%。据记录显示，2018 年 9 月至 2019 年 7 月期间，在所有地中海航线上，有 1 485 名难民和移民在海上死亡或失踪，其中包括从北非到意大利和马耳他的所谓“地中海中部航线”上的 736 人。这表明与上一个报告所述期间相比，记录的人数有所减少，上一期间有 2 080 人在地中海死亡或失踪，其中包括地中海中部航线上的 1 556 人。然而，这些数字不含利比亚海岸警卫队记录的死亡或失踪人数。

4. 尽管人数有所减少，但有相当多的证据表明，那些踏上这一旅程的人所处条件日益恶化。2019 年上半年从利比亚到欧洲的航线上据记录有 2 130 人抵达、333 人死亡，从利比亚出发前往欧洲海岸的每 6 人中就有 1 人死在地中海中部。相比

19-14593 (C) 060919 060919



请回收



之下，2018 年据记录有 15 537 人从利比亚经海路抵达欧洲、1 132 人死亡，每 14 人中就有 1 人死亡。这意味着 2019 年上半年的死亡率与前一年相比翻了一番多。2017 年，据记录有 108 255 人抵达、2 851 人死亡，每 38 人中至少有 1 人死亡。

5. 据欧洲联盟在地中海中南部的军事行动——欧盟海军地中海索菲亚行动——估计，从 2018 年 9 月 1 日至 2019 年 8 月 2 日，大约有 10 137 人在地中海中部 153 次行动中被不同船只救援，而 2018 年同期有 41 961 人在 543 次行动中获救。据索菲亚行动称，这些救援和拦截行动主要是由利比亚海岸警卫队和海军实施的，共实施了 72 次行动。[1] 据报道，非政府组织船只和商船仍在利比亚西部海域之外的公海进行搜索和救援行动，但特别是由于欧洲国家施加行政和法律限制，这些行动与以往报告所述期间相比次数有所减少。2019 年前六个月，非政府组织在利比亚沿岸海域救援了近 400 名移民和难民，而 2018 年同期数字为 5 200 人。2019 年上半年，商船在利比亚沿岸海域仅救援了一批人(大约有 100 人)，并将其安全地带到欧洲，而 2018 年上半年他们救援了 1 300 多人。

6. 2018 年，地中海东部和西部航线上死亡或失踪的人数急剧增多，西部航线上有 811 人死亡或失踪，东部航线上有 187 人死亡或失踪，而前一年的人数分别是 209 人和 56 人。从摩洛哥到西班牙的地中海西部航线目前是进入欧洲的主要入境点。2018 年，从利比亚抵达欧洲的人数减少了 86%，仅占 2018 年抵达总人数的 11%，而 2017 年为 59%；尽管如此，但目前没有证据表明移民改变了前往欧洲的路线，主要原因是使用西部和东部航线的难民和移民与使用中部航线的难民和移民的国籍不同。在本报告所述期间，利比亚超过一半的移民是从胡姆斯和塞卜拉泰地区出发的。而按活动从多到少的次序排列，从米苏拉塔、扎维耶和祖瓦拉地区出发的概率也很高。

7. 在本报告所述期间，欧盟海军地中海索菲亚行动继续努力促进执行第 2240(2015)号决议及其后各项决议。它直接开展行动，为利比亚海岸警卫队和海军提供培训并对其进行监测，还与诸多行为体进行了合作。据欧洲联盟报告，尽管地中海中部航线上的移民流动有所减少，但挑战依然存在；随着利比亚重新出现不稳定，挑战越来越严峻，走私者调整了战术、技术和办法，致使偷运移民的商业模式继续演变。欧洲联盟还指出，从利比亚偷运到欧洲的人口数量减少，原因可能涉及以前参与偷运移民和贩运人口活动的人目前在从事与活跃冲突有关的活动。

8. 欧洲联盟通过其欧盟海军地中海索菲亚行动报称，偷运移民者和贩运人口者仍然主要使用橡皮船离开利比亚(截至 2019 年 7 月，占比为 62.5%)。据报道，东部出发区(从的黎波里到米苏拉塔)的偷运移民团伙偶尔也使用玻璃钢船，而西部出发区(从的黎波里到阿布凯马什)的团伙则使用木船。索菲亚行动发现，充气橡皮船单张船票的价格为 500 欧元到 1 400 欧元不等，木船则为 800 欧元到 1 500 欧元不

[1] 开展行动的还有：意大利海岸警卫队、海军、菲南扎和卡拉比耶里卫队(21 次)，马耳他武装部队(18 次)、非政府组织船只(17 次)、商船(13 次)、突尼斯武装部队(9 次)和渔船(3 次)。消息来源：欧盟海军地中海索菲亚行动。

等，后者比 2017 年所报票价低，当时木船的票价估计在 1 500 欧元到 3 000 欧元之间。由于每艘橡皮船能容纳大约 120 名难民和移民，偷运者能从每艘船上收获高达 16.8 万欧元的回报。木船通常能容纳 400 人左右，每艘船的获利最高可达 60 万欧元。

9. 在战术方面，据欧洲联盟报称，在地中海中部航线上看到的偷运移民船只大多数装载的燃料不足以到达欧洲海岸，不过足以到达利比亚领海 12 海里界限以外的水域。在本报告所述期间，偷运移民者似乎调整了战术，以避免被欧盟海军地中海索菲亚行动海军资产(在 2019 年 3 月暂停部署之前)或利比亚海岸警卫队逮捕；偷运者为此让难民和移民独自航行，并指导他们使用全球定位系统在海上航行，或驶向利比亚领海上的石油钻井平台，然后指示他们使用卫星电话，在到达利比亚领海外的某一点时，给设在罗马的海上救援协调中心打电话，等待救援。

10. 欧洲联盟通过其欧盟海军地中海索菲亚行动注意到，特别是在从祖瓦拉到兰佩杜萨的航线上，偷运者据报通过使用渔船这种战术将难民和移民运到欧洲。一旦离开利比亚领海，在利比亚海岸登上木船的人就被转移到渔船上，木船随后被拖到离欧洲国家领海大约 40 海里的地方。在这里，难民和移民被移回到木船上，然后继续前往欧洲，而渔船则返回利比亚。

11. 据移民组织和难民署称，从 2018 年 9 月 1 日至 2019 年 7 月 24 日，利比亚海岸警卫队、利比亚海岸安全部队和利比亚渔民救援或拦截了 6 069 名难民和移民，与上次报告所述期间(2018 年 1 月 1 日至 8 月 1 日)救援或拦截 12 945 人相比人数大幅减少。难民署注意到，2019 年 5 月和 6 月期间，利比亚的登岸人数与前几个月相比有所增加，有 2 560 名难民和移民在海上被救援或拦截，这与前几年春季和夏季出发人数增多的情况一致。然而，与 2018 年同期相比，登岸人数大幅减少。2018 年 5 月和 6 月，共有 5 209 人在利比亚登岸，而 2017 年同期登岸的人数为 4 656 人。难民署与国际医疗团合作，继续在利比亚登岸的人被利比亚当局转送到羁押中心之前，向他们提供医疗援助和核心救济物品。难民署报称，利比亚海岸警卫队在海上救援或拦截的人按人数从多到少的次序排列依次来自：苏丹(37%)、马里(8%)、科特迪瓦(7%)、孟加拉国(5%)和索马里(5%)。现有数据显示，成年男子占救援或拦截总人数的 78%、妇女占 12%、儿童占 10%。

12. 有组织跨国犯罪网络继续利用利比亚恶劣的安全局势进行偷运移民和贩运人口活动，进一步加剧了不稳定，并破坏了利比亚的治理结构。此外，联合国利比亚支助团(联利支助团)继续收到关于国家和地方官员涉足偷运和贩运网络的可靠信息。在向安全理事会提交的最新报告(S/2018/812 和 S/2018/812/Corr.1)中，利比亚问题专家小组报称，利比亚武装团体通过征收“通行税”和为偷运者车队提供有偿保护服务，获得了大量收入。专家小组关切地指出，多个武装团体试图通过名义上支持打击非正常移民的努力来获得合法性，以便得到外国行为体的技术和物质援助。专家小组还关切地指出，利比亚有人系统地侵犯移民的人权，但特别是由于执法不力和存在安全真空，他们没有受到惩罚。

13. 安全理事会关于利比亚的第 1970(2011)号决议所设委员会于 2018 年 6 月 7 日以参与偷运移民为由将 6 人列入名单，这 6 人继续受到安理会通过该决议实施

的旅行禁令和资产冻结的限制。[2] 与此同时，安全理事会关于马里的第 2374(2017)号决议所设委员会报告，马里北部的武装团体参与通过可能是前往利比亚的路线向阿尔及利亚偷运移民(见 S/2019/137)。2018 年 12 月 20 日，安全理事会第 2374(2017)号决议所设委员会在进行列名时将 1 名个人列入马里制裁制度下的旅行禁令措施名单，理由是他参与偷运和虐待(包括性虐待)移民。[3]

三. 在利比亚沿岸海域检查和扣押船只并作出相关努力

14. 为了防止和打击利比亚沿岸海域的偷运移民和贩运人口活动，会员国根据适用的国际法和安全理事会第 2437(2018)号决议规定的具体授权，继续对船只进行检查和扣押。

15. 2019 年 3 月，欧洲联盟理事会决定将欧盟海军地中海索菲亚行动的任务期限延长至 2019 年 9 月 30 日，但暂停部署其海军资产。索菲亚行动自 2015 年 6 月开始以来，据报共处置了 551 艘船只、逮捕了 151 名偷运移民者，并在地中海中部救援了 4.9 万人。在本报告所述期间，在除默认选择不参加所有共同安全和防务政策任务和行动的丹麦以外的所有欧洲联盟成员国的支持下，索菲亚行动利用水面、水下和空中资产支持执行核心任务，以破坏地中海中南部偷运移民者和贩运人口者的商业模式。它还继续为利比亚海岸警卫队和海军提供培训，开展监视活动并收集关于非法贩运利比亚石油出口的信息。

16. 在 2019 年 3 月决定暂停部署水面海军资产之后，欧盟海军地中海索菲亚行动依靠航空资产[4] 执行任务。三艘军舰时刻待命，如果欧洲联盟成员国作出决定，即可立即出海。索菲亚行动的航空资产发挥关键作用，一旦看到地中海中部遇险船只，即向相关海上救援协调中心报告，以便后者启动搜索和救援反应。难民署注意到，索菲亚行动看到的许多遇险船只是在利比亚登岸的，这与难民署关于此事的公告相反。

17. 在本报告所述期间，北大西洋公约组织(北约)继续按要求在必要时支持欧洲联盟执行安全理事会第 2357(2017)号决议关于船只涉嫌违反对利比亚武器禁运的规定(经第 2420(2018)号和第 2473(2019)号决议延期)。北约的支持是在其海洋卫士行动的框架内提供的。

四. 支持利比亚打击偷运移民和贩运人口行为并作出有关努力

18. 打击利比亚沿岸海域偷运移民和贩运人口的措施包括通过能力建设和培训加强利比亚边境管制机构，包括利比亚海岸警卫队和打击非法移民局，同时有针

[2] 见 www.un.org/press/en/2018/sc13371.doc.htm。

[3] 见 www.un.org/press/en/2018/sc13639.doc.htm。

[4] 目前为索菲亚任务提供支持的航空资产有一架 CASA 235(西班牙)、一架 Merlin IV 和 Merlin III(卢森堡)、一架 Antonov An-28 B 1R(波兰)、一架 P 72 A(意大利)和一架 Falcon 50(法国)。

对性地在地中海部署海军资产和行动，并对 6 名利比亚贩运人口者实施定向制裁。不过，仍然难以确定这些措施的综合影响，特别是对流动民众安全的影响。

19. 利比亚自 2004 年起即是《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》的缔约国。为了创造条件推动利比亚海岸警卫队和海军逐步在利比亚领海自主执行这些议定书，欧盟海军地中海索菲亚行动自 2017 年 6 月起即逐步摆出退居二线的姿态，将工作重点转向该行动任务 2016 年 8 月启动的能力建设努力，并提供设备支持。索菲亚行动报称，自此之后，利比亚海岸警卫队和海军越来越积极地在利比亚领海行使海岸警卫队的所有职能。

20. 欧盟海军地中海索菲亚行动在 2016 年与利比亚海岸警卫队和海军签署了谅解备忘录，截至 2019 年 7 月，已培训了 417 名利比亚海岸警卫队人员和海军军官。预计到 2019 年底，它将在克罗地亚、希腊和意大利再另外培训多达 200 名利比亚人员。索菲亚行动指出，它与欧洲联盟执法合作署(欧警署)、国际刑事法院、国际刑事警察组织(国际刑警组织)罗马国家中心局、欧洲边境和海岸警卫队机构(欧洲边管局)以及国家安全机构合作，对所有参与者进行审查，以确保他们符合培训要求，包括没有犯罪记录且未曾涉嫌非法活动。培训课程包括与移民组织、难民署和联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)合作举办的关于人权、性别、难民保护、庇护程序、偷运移民和贩运人口以及海上执法行动的讲座。按照联合国儿童基金会(儿基会)关于提供《儿童权利公约》培训的建议(见 S/2018/807，第 22 段)，自 2019 年 6 月起即在人权讲座中对《公约》给予了特别关注。移民组织还为利比亚外交部、司法部和社会事务部的官员提供了四次关于打击贩运人口的培训，其重点是国际法律框架及受害者保护和援助。

21. 欧盟海军地中海索菲亚行动指出，除培训外，对利比亚海岸警卫队和海军的监测仍是其能力建设方案的一个关键要素。与利比亚海岸警卫队和海军的谅解备忘录中设想的监测机制依赖利比亚海岸警卫队和海军行动指挥室每日提供的信息、索菲亚行动空中资产进行的远程监测以及该行动与利比亚海岸警卫队和海军代表定期举行的会议运作。按照原计划，每月应部署行动人员上岸两次，进行最多四天的监测访问；但由于利比亚安全局势动荡，该计划到目前为止仍然未能落实。

22. 欧盟海军地中海索菲亚行动报称，2019 年前六个月，利比亚海岸警卫队执行了利比亚领海内 51%的救援行动。自 4 月 1 日以来，尽管利比亚安全局势不断恶化，但利比亚海岸警卫队和海军继续运用其海上作战能力，执行例行出动和搜救行动。

23. 欧盟海军地中海索菲亚行动指出，我的上次报告(见 S/2018/807，第 12 段)所述已成立的利比亚海上救援协调中心预计将在 2020 年具备充分运作能力。欧洲联盟报称，随着该协调中心的加强，利比亚 2017 年 8 月宣布的 74 海里宽海上搜救区内的搜救行动将完全由利比亚负责协调，为此将利用其内部和外部资产进行搜救活动，直至北纬 34° 20'线。在本报告所述期间，利比亚当局采用根据《1979 年国际海上搜寻救助公约》制定的全球搜救计划框架内的标准做法，成功地将其

搜救所涉信息输入了国际海事组织的全球综合航运信息系统。欧洲联盟通过其非洲紧急信托基金提供 4 630 万欧元的利比亚边境和移民综合管理项目支持资金，继续支持建立海上救援协调中心，以促进非洲稳定，消除非洲非正常移民和流离失所的根源。

24. 为了支持执行任务，欧盟海军地中海索菲亚行动还通过信息共享和协调等方式，努力加强与欧警署、欧洲司法组织和欧盟边管局等几个欧洲联盟机构的联系，并加强与欧洲安全与合作组织(欧安组织)、意大利海洋安全行动及国家反黑手党和反恐检察官办公室、国际刑事法院、移民组织、国际刑警组织、北约、难民署、禁毒办和联利支助团等国家、国际和区域组织的联系。2019 年 2 月 22 日，索菲亚行动与利比亚问题专家小组签署了信息共享程序协议。

25. 为了进一步加强其内外安全联系，欧洲联盟理事会于 2018 年 5 月决定在索菲亚行动下设立一个试点犯罪信息小组。在本报告所述期间，该小组促进了欧洲联盟司法和内务网络、欧洲联盟成员国、欧警署和欧盟边管局之间关于地中海中部犯罪活动的信息共享。2019 年 1 月 23 日至 24 日，索菲亚行动在罗马主办了第 7 届地中海共建认识和消除冲突论坛，欧洲联盟驻利比亚综合边境管理援助团(欧盟利比亚边管团)、欧警署、欧洲司法组织、移民组织、难民署、联利支助团和国际海运公会借机分享了进一步消除冲突和协调打击偷运活动的经验教训和机会。

26. 意大利国家反黑手党和反恐检察官及欧盟海军地中海索菲亚行动指挥官在 2017 年 7 月启动的欧洲偷运移民和贩运人口活动观察站继续加深了对偷运移民和贩运人口活动的了解。该观察站旨在识别和起诉涉嫌偷运移民和贩运人口的个人以及涉嫌参与此类活动的组织。自设立以来，该观察站将索菲亚行动收集的信息与意大利检察官收集的 700 多份记录进行比对。根据观察站关于 2017 年 10 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日期间的第二次报告所载数据，索菲亚行动逮捕的 151 名涉嫌偷运移民者和贩运人口者中有 20 人已被该行动报告给意大利司法当局。针对这 20 名个人的诉讼程序目前正在进行中。

27. 2018 年 12 月 17 日，欧洲理事会修订并延长了欧盟利比亚边管团的任务期限，即从 2019 年 1 月 1 日延至 2020 年 6 月 30 日，并提供预算 6 160 万欧元，以协助利比亚当局在该国建立国家安全机构。边管团正在集中精力支持边境管理、执法和刑事司法领域，以推动努力破坏涉及有组织犯罪，特别是利比亚和地中海中部地区偷运移民、贩运人口和恐怖主义活动的网络。边管团指出，促进和保护基本人权是其任务的核心，此外还包括提供促进性别平等和包容各方的支持。

28. 欧盟利比亚边管团及利比亚安全和边境管理国家小组已开始起草一份关于利比亚边境安全和改革的白皮书，并已邀请联利支助团与其他国际伙伴一道为此作出贡献。白皮书建议成立一个总体结构，下设一个统管陆、海、空边境检查和监测的协调机构、一个移民机构和一个海关机构。拟议的改革进程旨在支持利比亚取得对其边境的完全控制，并破坏参与偷运移民和贩运人口等非法活动的有组织犯罪网络。欧洲联盟利比亚海事问题分工作组继续在边境管理工作组的领导下积极开展工作，协助起草海事战略，确定责任领域和总体协调。联利支助团与欧盟利比亚边管团密切合作，作为协调员协调在其行动区内的主要国际行为体，以

确定培训和其他能力建设需求，包括协助利比亚政府在各关键机场达到国际标准。后者包括由荷兰武装部队就虚假和伪造文件问题提供定期培训。为了补充欧洲联盟对利比亚海岸警卫队的培训努力，欧盟利比亚边管团与欧盟边管局和意大利内政部一道，就犯罪现场调查、通信、报告和访谈、基本人权和保护等问题对利比亚海岸警察进行了试点培训。

29. 欧洲联盟报称，欧盟利比亚边管团于 2018 年 2 月设立了有组织犯罪协调小组，更好地协调了刑事调查局、禁毒总局和国际刑警组织办公室在能力建设等方面的努力，使得利比亚当局在打击有组织犯罪努力的协调方面取得了积极成果。这方面的举措包括在报告所述期间考察访问了奥地利警察、荷兰警察和欧警署。边管团还继续支持利比亚司法系统，特别是检察院提高其调查和起诉能力，以打击有组织犯罪。根据边管团和利比亚司法部之间的谅解备忘录新成立了改进刑事司法工作组，目前正在通过该工作组讨论偷运移民和贩运人口领域的能力建设问题，以补充在国际法律合作、反恐和金融犯罪等相关领域业已提供的支持。

30. 2019 年 1 月，在卡塔尔国埃米尔谢赫塔米姆·本·哈马德·阿勒萨尼的倡议下，卡塔尔与非洲联盟签署了一项谅解备忘录，以设立一个基金，支持非洲联盟及其成员国努力确保被遣返移民安全地重新融入其原籍国。该协议旨在促进区域合作和伙伴关系，以消除萨赫勒地区非正常移民的驱动因素。通过卡塔尔发展基金，非洲联盟和卡塔尔还打算与目标国家的金融机构建立伙伴关系，以设计和执行方案，支持被遣返的回返者重新融入经济生活。

31. 据难民署报称，截至 2019 年 7 月，有 52 900 名登记难民和寻求庇护者生活在利比亚，主要来自阿拉伯叙利亚共和国(43%)、苏丹(21%)和厄立特里亚(13%)。仅在 2019 年，难民署就登记了 5 300 多人，其中 2 200 多人是在羁押中心登记的。如早前报告所述，绝大多数难民和寻求庇护者在利比亚都面临任意羁押和逮捕的风险。难民署在人权尽职政策框架内为羁押中心提供人道主义援助，目的是确保接触关注对象，以便进行身份识别和登记，满足基本需要，并倡导将其释放或使用有别于羁押的替代办法。联合国机构在提供人道主义援助过程中与利比亚当局接触，同时采取一些风险评估和缓解措施，以确保在联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策规定的框架内提供的援助不会增加或延长被羁押的风险，或以其他方式增加人权受侵犯的风险。

32. 难民署只对由打击非法移民局管理、访问仍然受到限制的官方羁押中心进行访问。自 2018 年 9 月 1 日以来，难民署与国际医疗团和利比亚人道主义救援局合作，对利比亚各地的羁押中心进行了 1 200 多次监测访问。据难民署估计，目前有 4 700 名难民和移民被羁押在利比亚，其中包括大约 3 300 名难民署关注对象。此外，据利比亚当局估计，数以千计的难民和移民仍然被偷运移民者囚禁在难民署无法进入的不确定地点。在本报告所述期间，移民组织、难民署和儿基会向曾遭受身体暴力、性暴力和性别暴力的被羁押难民和移民提供了初级保健和心理社会支持，其中包括 4 月 23 日因一个武装团伙在 Qasr Bin Ghashir 羁押中心开枪而受伤的十多名被羁押者。难民署和合作伙伴还继续主张释放在押难民和移民并停止羁押难民和移民。

33. 4 月，人道主义事务协调厅从中央应急基金中拨款 200 万美元，向利比亚受影响民众提供生存援助，包括支持脆弱的移民和难民搬离据报发生过空袭的地区的羁押中心。2019 年利比亚人道主义救援计划旨在保护移民、难民和境内流离失所者，为此将提供机会助其安全和有尊严地获取基本物品和关键公共服务，并加强保护。人道主义行为体也正在加大能力建设努力，以加强利比亚各机构和当局满足该国境内移民和难民人道主义和更广泛需求，包括进行移民治理和管理的技能及技术能力。

34. 在 2019 年 4 月 16 日关于利比亚的结论性意见中，保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会对移民的人权在利比亚经常受到侵犯的情况表示关切。该国在 2004 年加入了《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》。委员会呼吁利比亚当局将非正常移民非罪化，并调查和起诉盘剥移民工人的个人或团体。

35. 难民署继续努力通过重新安置等方式，寻求利比亚境外解决方案，为需要国际保护的人，尤其是最易受伤害的人解除困境。离开利比亚以寻求境外解决方案是通过与当局协调进行的，并视安全局势而定。2017 年 11 月，难民署在尼日尔设立了紧急中转机制，以便在尼日尔确定解决方案，同时协助弱势关注对象撤离羁押中心。难民署还支持难民和寻求庇护者与家庭团聚，或为愿意返回原籍国的人提供咨询。自 2017 年 11 月以来，难民署支持从利比亚撤离和重新安置了 4 403 名难民(2 912 人送往尼日尔紧急中转机制、710 人送往意大利、398 人送往罗马尼亚紧急中转中心、383 人送往其他国家)。2019 年到目前为止离开的大多是家庭，其后依次是孤身儿童、单身妇女和女性户主家庭。2019 年，难民署与卢旺达政府达成了建立一个紧急中转中心的协议。虽然越来越多的国家致力于重新安置从利比亚撤离的难民，使难民署得以将更多人带到安全的地方，但难民署鼓励各国在选择标准和程序方面更加一致，以避免不必要的拖延和长期羁押。自 2017 年 11 月以来，移民组织通过其自愿人道主义回返方案并在非洲联盟、欧洲联盟和联合国移民问题联合工作队的框架内，为 31 946 名移民返回 39 个原籍国提供了财政和后勤支助，其中 30 629 人回到非洲联盟国家，特别是萨赫勒地区。

36. 欧洲联盟继续鼓励其成员国加紧努力，通过欧盟外交与安全政策高级代表费代丽卡·莫盖里尼及欧洲联盟移民、内政和公民事务专员迪米特里斯·阿夫拉莫普洛斯联名致函等方式，加快从利比亚和尼日尔人道主义疏散和重新安置难民。欧洲联盟成员国也应欧洲联盟委员会的邀请，在 2020 年欧洲联盟重新安置计划的范围内继续开展重新安置工作。2019 年 6 月 20 日，欧洲联盟成员国领导人通过了 2019-2024 年新战略议程，决心进一步制定充分运作的全面移民政策；继续并深化与原籍国和中转国的合作，打击非法移民和人口贩运，确保有效回返；努力就《都柏林第三规则》达成共识，并在平衡责任和团结的基础上对其进行改革，同时考虑到在搜救行动后登岸的人员。

37. 2018 年 12 月，难民署在的黎波里开设了第一个聚集和出发设施，打算将易受伤害的难民收容在更安全的地方，同时努力寻求解决方案，包括重新安置、家庭团聚、自愿遣返或疏散到其他应急设施。儿基会一直努力在该设施中扩大儿童保护方案；该设施由难民署、利比亚人道主义救援局和内政部管理，是一系列有

别于羁押的替代措施之一，旨在确保需要国际保护的人获得行动自由。自 2018 年 12 月以来，有 2 127 名难民通过该设施中转，其中 2019 年有 1 900 多人。难民署还在利比亚通过的黎波里社区日中心为难民和寻求庇护者提供咨询、医疗援助和现金干预。目前它正在加强与城市社区的外联，以便提高对偷运移民和贩运人口活动的认识，并达到其他目的。

38. 关于移民儿童，儿基会继续努力制定有别于羁押的替代措施，向在押儿童提供生存援助，并确保建立最高利益机制，以便为最脆弱的儿童确定长期解决方案。2018 年，儿基会与移民组织、难民署、地方当局和其他主要儿童保护服务提供者合作，以制定共同行动计划，通过保护服务支助流动儿童。儿基会还继续与利比亚当局一起，倡导根据儿童的最高利益，为移民儿童及其家庭提供非拘禁、基于社区、有别于羁押的替代办法，作为临时解决办法，直至找到持久解决办法。目前它正在与利比亚当局和合作伙伴合作，通过向易受伤害儿童提供服务，建立临时儿童中心，作为有别于羁押的替代办法。此外，它还继续向流动儿童提供关键的儿童保护和心理社会支持服务，以便增强其心理社会福祉和复原力。

39. 鉴于利比亚是《1979 年国际海上搜寻救助公约》的缔约国，联利支助团通过起草关于接触难民和移民并为其提供人道主义援助的标准作业程序，为执行《公约》提供了支持。目前该程序草案正在审查之中。

五. 打击偷运移民和贩运人口活动的国际努力

40. 联合国继续支持和协调打击偷运移民和贩运人口活动的国际努力。在大会 2016 年 9 月 19 日通过的《关于难民和移民的纽约宣言》中，会员国承诺充分保护所有难民和移民的人权，而无论其地位如何，并在 2018 年之前制定难民问题全球契约以及安全、有序和正常移民全球契约。2018 年 12 月，大会通过了《安全、有序和正常移民全球契约》，并确认了《难民问题全球契约》。这两项契约都提及了打击偷运移民和贩运人口活动的努力。《难民问题全球契约》表明，会员国承诺提供资源和专门知识，以加强打击贩运人口和偷运移民活动的国际努力。《安全、有序和正常移民全球契约》则表明，国际社会承诺在搜索和救援、结束贩运网络有罪不罚现象、保护偷运活动受害者免遭起诉方面作出协调一致的努力。

41. 在其第 2388(2017)号决议中，安全理事会以最强烈的措辞，谴责受武装冲突影响地区的人口贩运行为，并重申贩运人口、性暴力和性别暴力及恐怖主义与其他跨国有组织犯罪活动之间存在联系，且这种联系可延长并加剧冲突和不稳定，或加重对平民人口的影响。

42. 2018 年，禁毒办发布关于打击冲突局势中贩运人口行为的专题文件和《全球贩运人口问题报告》，重点阐述了贩运行为与冲突局势之间的相互关联性。此外，禁毒办在 2018 年发表首份《全球偷运移民问题研究报告》，全面概述了偷运移民问题及其对全世界的影响。关于地中海，尼日尔被认定为从西非到北非，特别是利比亚，继而前往欧洲的偷运路线上的主要中转国。为解决这一问题，禁毒办继

续与西非打击有组织犯罪中央主管部门和检察官网络合作，支持在萨赫勒地区举办能力建设讲习班。

43. 难民署支持开展题为“讲述真实故事”的宣传运动，以促进东非社区内部对话，帮助回击关于非正常出行的错误信息，并提供有用的替代信息。该倡议密切监测偷运者所使用叙述的不断变化，并针对风险最高者调整了其信息传递。例如，在索马里，得益于反叙述及父母和邻居的参与，偷运移民者在向儿童兜售更美好未来前景时遇到了困难。因此，偷运者转而直接以儿童和年轻人为目标；这正是该平台目前寻求解决的问题，途径是向儿童提供关于教育和就业前景的信息。

44. 联合国系统继续通过由 23 个联合国实体及其他相关国际和区域组织和机关组成的打击人口贩运机构间协调小组等方面，协调旨在预防和打击人口贩运、保护和支持贩运活动受害者的干预措施。自 2018 年以来，禁毒办作为协调小组的协调中心，一直在自己的房地上容留着协调小组秘书处。2019 年，协调小组由联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和欧安组织共同主持；这两个机构正在努力确保以基于人权的方法为基础，采取以幸存者为中心、促进性别平等的全系统方法来防止和打击人口贩运活动。2019 年 1 月，禁毒办与和平行动部合作，开发了一个关于贩运人口和偷运移民问题的培训模块，用以对部署在联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的警务人员进行内部培训。该模块将被用以向马里稳定团警官提供教练培训课程，接受培训的这些警官以后将向同行展开培训。

六. 主要问题

45. 正如我的上次报告指出的，利比亚仍然不是 1951 年《关于难民地位的公约》的缔约国。不过，它是 1969 年《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》的签字国。同时，它尚未通过庇护立法，也未确立庇护程序。令人关切的是，根据利比亚法律，所有非正常入境、逗留或离境继续被定为刑事犯罪，利比亚当局没有充分确认难民署在提供和监督适用国际保护方面的任务授权。

46. 在利比亚登岸的难民和移民被有系统地任意羁押一事令人深为关切。值得注意的是，估计有 3 500 名难民和移民居住在位于已经发生或可能即将发生冲突地区的各羁押中心。2019 年 7 月 2 日，两枚导弹击中了塔尤拉羁押中心，造成 53 名在押移民死亡、至少 130 人受伤，其中包括妇女和儿童。我再次对这一骇人听闻的事件作出最强烈的谴责。联合国人权事务高级专员和联利支助团都指出，该事件可能构成战争罪，而我在移民组织和难民署的支持下，呼吁对该事件进行独立调查，并追究对此负责者的责任。8 月 1 日，利比亚内政部长法蒂•巴沙格哈宣布关闭位于塔尤拉、米苏拉塔和胡姆斯的三个羁押中心。难民署对此表示欢迎，并正在与合作伙伴一道监测任何转移或释放难民和移民的可能情况。目前正在编制一项应急计划，以因应将所有在押难民和移民释放到城市地区的可能性。不过，在本报告编写时，这几个羁押中心仍在运作。

47. 据联利支助团报称，仍有可信的指控，声称难民和移民被羁押在军事设施附近，羁押中心内存放有武器和弹药，而难民和移民被迫向控制羁押中心的武装团

体提供后勤支持。据报道，包括胡姆斯、苏卡哈米斯和扎维亚在内的羁押中心已成为非法贩运人口、偷运移民和可能强迫失踪活动的避风港。据报道，自 2019 年 4 月 4 日利比亚攻势开始以来，被利比亚海岸警卫队拦截的数百人被送往由打击非法移民局管理的羁押中心以及由民兵控制的非官方中心。其他人则在登岸后失踪，包括从胡姆斯的一个非官方羁押中心失踪。民族团结政府没有对寻找这些人的请求作出回应。特别令人关切的是，利比亚当局有系统地羁押难民和移民，连未成年人也不放过。儿基会注意到，《儿童权利公约》严格禁止基于儿童或其父母或监护人的移民身份羁押儿童，因为永远不会有人认为这符合儿童的最高利益。

48. 联利支助团和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)注意到，难民和移民在前往利比亚海岸(他们前往欧洲的出发地)的途中被有系统地囚禁并遭到虐待，包括挨饿、毒打、热金属烙烫、电击、性暴力和性别暴力，加上对妇女和女孩以及男子和男孩进行剥削，往往是为了向其家人敲诈钱财。据儿基会观察发现，有近一半的移民妇女和儿童报称在前往利比亚的途中或在利比亚期间遭遇性暴力，而来自厄立特里亚、埃塞俄比亚和索马里的妇女和女孩因担心在经过苏丹前往利比亚的途中会遭遇性暴力和性别暴力而经常携带紧急避孕药具。联利支助团和人权高专办还发现，难民和移民经常被一个犯罪团体卖给另一个犯罪团体，并被要求多次支付赎金，然后才能获释或被带到沿海地区等待渡过地中海。据移民组织报称，这方面的绑架案件明显增多。此外，联利支助团和人权高专办还注意到，无数难民和移民在从其原籍国出发穿越萨赫勒的途中被囚禁，被枪击、折磨致死或因饥饿或医疗疏忽而死。

49. 据报道，利比亚羁押中心的难民和移民妇女和女孩以及男子和男孩面临着极高的性暴力和性别暴力风险。据记录显示，性暴力，包括被打击非法移民局警卫和武装团体等方面当作酷刑使用、有时会致死的强奸被常规性地用来作为控制、羞辱羁押中心中移民的手段。使用这些手段目前仍然不受惩罚。妇女惯常被关押在没有女性警卫的设施中，由男性警卫或在男性警卫面前脱衣搜查，而洗浴和环卫设施则有系统地无视妇女隐私。妇女和女孩得不到性健康和生殖健康服务，包括经期卫生用品和怀孕或哺乳妇女给养。经观察也发现，有些妇女在被羁押中心囚禁期间怀孕。

七. 意见

50. 在我以往关于安全理事会第 2240(2015)号决议及其后各项决议执行情况的报告(S/2018/807、S/2017/761 和 S/2016/766)中，我在陈述意见时首先赞扬在地中海进行搜救行动的男女勇士。我想再次对其表示赞扬，并向继续冒着相当大的风险在海上拯救生命的人们致敬。与此同时，在本报告所述期间，在地中海的搜救行动次数急剧减少。欧盟海军地中海索菲亚行动自 2019 年 3 月以来已暂停部署海军资产。非政府组织船只进行的搜救活动也大幅减少，这特别是由于这些船只被施加行政和法律限制，难民和移民在欧洲登岸也受到限制。

51. 目前事实上已没有海军资产部署，这意味着一直以来都无法在利比亚海岸外的国际水域检查和扣押船只，而无论相关船只是涉嫌违反对利比亚的武器禁运偷

运武器，还是涉嫌违反第 2437(2018)号和第 2473(2019)号决议偷运移民。考虑到利比亚正在发生冲突，这尤其令人关切。

52. 在本报告所述期间，地中海中部航线上的死亡人数有所增加，而与前几年相比，2019 年地中海东部和西部航线上的死亡人数也有所增加，突出显示在这些航线上，危险持续存在，并因搜救能力下降而更行加剧。我想强调指出，每个人的生命都是宝贵的，那些被困海上的人生命也同样宝贵。为此，如《1974 年国际海上人命安全公约》和《1979 年国际海上搜寻救助公约》所示，国际法坚决要求对其进行救援并将其带到安全的地方。我呼吁所有会员国开展、支持和便利地中海搜救行动，包括非政府船只和商船的搜救行动。任何人都不应因在海上拯救生命而受到阻挠、被定罪或污名化。我强烈希望，各方能展现迫切需要的团结和责任感，基于以民众权利、福祉和安全为优先的程序，根据国际法商定一项可信和可预测的安排，以便让海上获救者迅速和安全地登岸。我对欧洲国家开展初步对话、商定建立团结机制感到鼓舞，并敦促它们迅速、成功地完成这项工作。联合国继续随时准备支持制定此类共同办法。

53. 我提醒所有会员国，根据《国际海上人命安全公约》和《1979 年国际海上搜寻救助公约》，它们有义务将海上获救者送到安全的地方，同时维护其人权，包括遵守不驱回原则。自 2019 年 4 月利比亚冲突攻势开始以来，该国安全局势持续恶化。我感到震惊的是，难民和移民被困在羁押中心，并可能受到持续冲突的影响。此外，我对该国人道主义空间减少感到关切，这阻碍了各方获取该国滞留难民和移民信息及为其提供保护的努力。鉴于利比亚安全局势动荡、存在羁押等特定保护风险，利比亚没有达到被指定为安全登岸地点或安全第三国的标准。

54. 在本报告所述期间，随着利比亚海岸警卫队逐渐承担更多责任，它已营救或拦截了大多数试图通过地中海中部航线穿越地中海的难民和移民。利比亚当局已表明，它承诺即使在极具挑战性的情况下，也会拯救海上遇险的人。我欢迎会员国努力支持利比亚当局，并为其提供关于人权和保护等问题的培训。

55. 然而，我仍然深感关切的是，获救或被拦截的人登岸后被有系统地羁押。这种情况让人无法容忍，令人怀疑是否符合国际法。我呼吁利比亚当局履行自己的相关国际法义务，并在此过程中优先考虑采用有别于羁押的替代办法。我欢迎利比亚内政部决定关闭位于米苏拉塔、塔尤拉和胡姆斯的三个羁押中心，并欢迎利比亚当局为关闭其余的羁押中心作出努力。我鼓励与联合国有关实体密切协调，迅速落实关闭工作。与此同时，我希望利比亚当局允许联合国各实体不受阻碍地进入利比亚各羁押中心。必须作出更大努力，确保在利比亚所有登岸点对难民和移民进行登记，并确保按照国际人权标准，在他们逗留利比亚的整个过程中维护其人权。

56. 我还对成千上万居住在正式羁押中心之外的难民和移民深表关切，这些地方的信息很少，也难以进入。令人无法接受的是，很多人，特别是妇女和女孩，同时也包括男子和男孩，在穿越利比亚的途中，包括在被羁押期间，遭遇了严重的性暴力和性别暴力。必须将其作为紧急事项加以解决。我支持移民组织、人权高专办和难民署呼吁国际社会作出努力，为难民和移民建立人道主义走廊，以便根

据国际人道主义法、人权法和难民法，将他们疏散到安全的地方，包括搬迁到第三国。联合国将继续支持将移民和难民安全撤离并输送出利比亚。我呼吁利比亚当局和国际社会加紧这方面的努力。

57. 通过利比亚贩运人口和偷运移民的贩运者和偷运者依靠为人们前往邻国和更广泛区域提供后勤便利和其他安排的人员网络运作。相关国际组织和实体以及各国政府必须加强信息共享，以提高预防能力，进一步破坏偷运移民者和贩运人口者使用的商业模式。因此，我建议利比亚问题专家小组、马里问题专家小组、国际刑警组织以及欧洲联盟相关机构，包括欧盟边管局、欧盟海军地中海索菲亚行动和欧盟利比亚边管团相互加强信息共享。与此同时，我对利比亚沿岸海域偷运移民和贩运人口活动继续不受惩罚一事深感关切，并呼吁有关当局确保深受偷运者、贩运者及其推动者戕害的受害者有机会伸张正义，而负责者被绳之以法。

58. 穿越、进出利比亚领土和在利比亚沿岸海域偷运移民和贩运人口协助破坏了实现该国和平与稳定的进程。必须在有凝聚力的国际社会的全力支持下，停止战斗并找到持久的可持续解决办法；这仍然是当前的首要目标。我呼吁所有会员国支持联合国作出努力，并利用一切杠杆促使各方真诚地无条件停止敌对行动，并重返政治进程。

59. 显然，冲突、不安全、不平等、贫困以及因环境退化和气候变化而更形恶化的治理不善造成了动荡的社会经济条件，导致民众向地中海流离失所。我们集体需要加倍努力，将我们应对偷运移民和贩运人口活动的被动做法转变为更全面、更以人为中心的做法。《2030 年可持续发展议程》以及《难民问题全球契约》和《安全、有序和正常移民全球契约》在这方面提供了重要指导。联合国将继续尽一切努力，支持各国消除被迫流离失所的根源和非正常移民的驱动因素，同时协助原籍国、过境国和目的地国切实落实契约和可持续发展目标。